

**VOTO PARTICULAR QUE, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 26, PÁRRAFO 6 DEL REGLAMENTO DE SESIONES DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, PRESENTA EL CONSEJERO BENITO NACIF HERNÁNDEZ CON RELACIÓN A LA RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL RESPECTO DE LAS IRREGULARIDADES ENCONTRADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO DE LA REVISIÓN DE LOS INFORMES DE CAMPAÑA DE LOS INGRESOS Y EGRESOS DE LA CANDIDATA Y LOS CANDIDATOS AL CARGO DE GOBERNADOR, CORRESPONDIENTE AL PROCESO ELECTORAL LOCAL EXTRAORDINARIO 2015-2016 EN EL ESTADO DE COLIMA.**

### **Introducción**

El 26 de febrero pasado, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó, por mayoría de votos, el dictamen consolidado y la resolución sobre las irregularidades encontradas en los informes de ingresos y gastos de las campañas para la elección extraordinaria a gobernador en Colima.

En cinco de las conclusiones sancionatorias del dictamen (conclusiones 13 y 14 del PAN y 7, 20 y 21 de la coalición conformada por el PRI, PVEM, PT y PNA) determinan que los partidos políticos pagaron un monto subvaluado por diversos conceptos de propaganda electoral<sup>1</sup>. Esto equivale a que los partidos compraron bienes y servicios a un costo menor al valor razonable que estableció la Unidad Técnica de Fiscalización (en adelante UTF) para

---

<sup>1</sup> El Consejo General señaló que vulneraron el inciso f) del numeral 1, del artículo 54 de la Ley General de Partido Políticos (en adelante, LGPP) así como los artículos 27 y 28 del Reglamento de Fiscalización (en adelante, Reglamento)

esos bienes y servicios. El diferencial entre el precio que reportaron los partidos y el valor razonable constituye una aportación en especie por parte de las empresas contratadas, pues absorbieron el costo adicional, vulnerando la prohibición de que personas morales aporten recursos a las campañas electorales y la prohibición de que los partidos acepten estas aportaciones. En la resolución se sancionan estos casos con el 100% de la diferencia.

**Tabla 1. Conclusiones en las que se determinó subvaluación**

Partido/Coalición	No. de conclusión	Concepto	Monto informado por los partidos	Monto determinado por la UTF como el que se debió de haber pagado	Diferencia (monto considerado aportación en especie)
PAN	13	52 espectaculares	\$290,000	\$475,383	\$185,383
PAN	14	Publicidad en medios impresos	\$9,860	\$16,373	\$6,513
PRI-PVEM-PT-PNA	7	6 inserciones de periódico	\$80,040	\$141,727	\$61,687
PRI-PVEM-PT-PNA	20	Manejo, producción de contenidos por internet	\$7,000	\$63,800	\$56,800
PRI-PVEM-PT-PNA	21	Producción de spots de radio y TV	\$113,680	\$180,048	\$66,368

En tres conclusiones del dictamen (conclusiones 18 y 9 de la coalición conformada por el PRI, PVEM, PT y PNA, y conclusión 10 de MC) se determinan que los partidos políticos pagaron un monto *sobrevaluado* por espectaculares o por publicidad en medios impresos, producción de spots, o publicidad en internet. En estos casos se consideró que los partidos

informaron la compra de bienes y servicios a un costo superior al valor razonable que la UTF estableció que tenían esos bienes y servicios. El diferencial entre el monto reportado y el valor razonable constituyen gasto sin objeto partidista, que vulnera la disposición legal y reglamentaria de que los partidos utilicen sus recursos en objetos relacionados con sus fines constitucionales y legales. En la resolución se sanciona con el 100% del monto involucrado las diferencias entre el monto pagado el valor razonable.

**Tabla 2. Conclusiones en las que se determinó sobrevaluación**

Partido/Coalición	No. de conclusión	Concepto	Monto informado por los partidos	Monto determinado por la UTF como el que se debió de haber pagado	Diferencia (monto considerado gasto sin objeto partidista)
PRI-PVEM-PT-PNA	18	Publicidad en medios impresos	\$117,776.45	\$70,863.66	\$46,912.79
PRI-PVEM-PT-PNA	19	37 espectaculares <sup>2</sup>	\$257,639.99	\$171,334.80	\$86,305.19
MC	10	18 espectaculares	\$248,472	\$216,852	\$31,620.00

Me separé de la mayoría del Consejo General y voté en contra de estas conclusiones porque la Unidad Técnica de Fiscalización (en adelante, UTF) incumplió con el procedimiento contenido en el propio artículo 28 del Reglamento de Fiscalización (en adelante, Reglamento) para imputar una sub o sobrevaluación. Como consecuencia de incumplir el método del

<sup>2</sup> Cabe notar que en el cuerpo del dictamen y la resolución, se indica que fueron 55 espectaculares. Sin embargo, en el anexo en el que se encuentra la información sobre la sub y sobrevaluación de espectaculares, únicamente hay 37.

artículo 28, no se le garantiza el derecho de audiencia a los sujetos obligados y estas conclusiones se basan en evidencia insuficiente, que tiene un carácter indiciario, y que no logra probar de forma clara y convincente la subvaluación o sobrevaluación.

### **1. Sub y sobrevaluación como indicio y falta de garantías procesales**

En la elaboración del dictamen en cuestión, la UTF incumplió la propia reglamentación que el INE emitió para determinar que los partidos hayan reportado precios que están fuera del valor razonable. El artículo 28 del Reglamento contiene cada paso que debe seguir la autoridad para determinar que el precio de un bien no se encuentra dentro del valor razonable. En el inciso a) del párrafo 1 del artículo 28, se señala que se deberá seguir el método de valuación del artículo 27 del Reglamento, y sólo una vez realizado este análisis, identificar los valores reportados que sean superiores o inferiores en un tercio, para después notificarle a los sujetos obligados el diferencial entre el precio determinado por la UTF y el que ellos reportaron, así como la información que utilizó la autoridad para determinar esta diferencia. Solamente a partir de que los sujetos obligados cuenten con esta información y den su respuesta, puede la UTF determinar si existió o no subvaluación.

En las conclusiones materia de este voto, la autoridad incumplió en varios pasos el artículo 28. En primer lugar, debió de haber utilizado los criterios del artículo 27, párrafo 1, en donde se señala que se deben tomar en cuenta los siguientes elementos:

- a) Tipo de bien y servicio, y sus condiciones de uso y beneficio,
- b) Disposición geográfica y tiempo,
- c) Análisis y evaluación de la información relevante relacionada con el bien o servicio,
- d) Los atributos de los bienes o servicios, cuyos componentes deben ser comparables.

Las normas contenidas en el Reglamento exigen ciertas especificaciones que la UTF debe de valorar para poder imputar una sub o sobrevaluación. En seguimiento a los criterios del artículo 27, la UTF debe tomar en cuenta las condiciones específicas de los bienes o servicios bajo escrutinio y confrontar sólo aquellos bienes que sean comparables entre sí. No obstante lo plasmado en el Reglamento, la UTF ignoró los atributos y las condiciones específicas de los bienes que se consideraron sub y sobrevaluados.

En el caso de las conclusiones de los espectaculares, el dictamen calcula un costo por metro cuadrado a partir de una matriz de precios con la información de 353 espectaculares contratados durante la campaña extraordinaria de Colima. En esta matriz hay datos respecto de la ubicación de cada espectacular, los días en los que se exhibió, la persona moral que los alquiló, y otros elementos. Pero a pesar de contar con la información, la UTF no valoró ni el tiempo de exposición ni la ubicación geográfica de los mismos, razón por la cual la autoridad no realizó una comparación verdaderamente objetiva y apegada a lo dispuesto en el Reglamento. En el caso de la publicidad en medios impresos, el dictamen carece de una evaluación respecto de la circulación de los periódicos en los que se contrataron las

inserciones y respecto a si una circulación o tiraje menores podrían haber influido en el costo que reportó el partido.

Sólo con el análisis de estas condiciones específicas podía la UTF estimar si hay gastos fuera del rango del valor razonable, y entonces contar con la fundamentación y motivación adecuadas para imputar una subvaluación y la sanción correspondiente. Si la autoridad no lleva a cabo una confrontación objetiva con elementos comparables entre los bienes y el valor razonable, corre el riesgo de determinar la existencia de una infracción e imponer una sanción de manera arbitraria, como sucedió en los casos que nos ocupan, puesto que las variables de ubicación geográfica, tiempo de exhibición, circulación (en el caso de un medio impreso) son determinantes para el precio del bien o servicio. La UTF incumplió en este sentido con el inciso a) del párrafo 1, puesto que la autoridad sólo estimó si los precios eran inferiores o superiores en un tercio y a partir de allí notificó a los sujetos obligados, sin analizar las condiciones específicas de la contratación de los mismos, cuando debía primero estimar cuáles de esos bienes o servicios eran comparables entre sí y a partir de este primer estudio estimar qué bienes o servicios son comparables entre sí y analizar si son subvaluados o sobrevaluados.

Según los incisos a) y b), párrafo 1, del artículo 28 del Reglamento sólo una vez valorados estos criterios y determinado qué bienes o servicios son comparables, debe la UTF estimar qué bienes o servicios son mayores o menores en un tercio a los determinados por la autoridad y analizar si hay variables que permitan explicar las diferencias entre los precios reportados y

la valuación realizada. El inciso c) de esta disposición indica que sólo si una vez valorados la fecha de contratación y condiciones de pago de los bienes (como la ubicación y tiempo) prevalece la sub o sobrevaluación, entonces la UTF deberá notificar los gastos reportados cuyo valor sea inferior o superior en un tercio en relación con los determinados a través de la valuación. Más aún, este inciso indica que la autoridad deberá notificar *“a los sujetos obligados los diferenciales determinados, así como la información base para la determinación del valor con la que cuente la Unidad Técnica.”* Y sólo a partir de la notificación de estos elementos, el Reglamento contempla en el inciso d) del párrafo 1 del artículo 28 que

*“Si derivado de la respuesta, los sujetos obligados no proporcionan evidencia documental que explique o desvirtúe los criterios de valuación notificados por la Unidad Técnica, se procederá a su sanción”.*

El Reglamento exige pues que la notificación se haga en primer lugar a todos los sujetos obligados involucrados y, en segundo lugar, que se les informe la discrepancia específica entre el costo reportado por el partido y el costo determinado como el valor razonable del bien o servicio, así como la información utilizada para calcular este monto razonable. Cuando la UTF observó los informes de campaña de Colima de los partidos, identificó posibles sub y sobrevaluaciones en diversas facturas, pero no entregó junto con los oficios de errores y omisiones —que son la documentación en la que la autoridad informa de las posibles faltas cometidas por sujetos obligados, con el fin de garantizar el derecho de audiencia—la matriz de precios y la metodología para su elaboración y no notificó el diferencial identificado y la

información utilizada para estimar este diferencial ni a los partidos políticos, ni a las empresas, por lo que incumplió el inciso c) del párrafo 1 del artículo 28.

Por ejemplo, en relación con la conclusión 13 del dictamen del PAN, el oficio de errores y omisiones que le notificó la UTF a ese partido señalaba que:

*De la verificación al “Sistema Integral de Fiscalización”, en la cuenta “Gastos de Propaganda”, subcuentas “Espectaculares”, se observó el registro de facturas por concepto del diseño, impresión y colocación de anuncios espectaculares, del análisis a la matriz de precios elaborada por esta autoridad, se determinó que algunas facturas se encuentran subvaluadas. A continuación, se detallan los casos en comentario... (Énfasis propio).*

En otro ejemplo, el oficio notificado a MC respecto a la conclusión 10 indicaba que:

*De la verificación al “Sistema Integral de Fiscalización”, en la cuenta “Gastos de Propaganda”, subcuentas “Espectaculares”, se observó el registro de facturas por concepto del diseño, impresión y colocación de anuncios espectaculares, del análisis a la matriz de precios elaborada por esta autoridad, se determinó que algunas facturas se encuentran sobrevaluadas. A continuación se detallan los casos en comentario... (Énfasis propio).*

En mi opinión, no es suficiente para imponer una multa haberle notificado a los partidos la observación sin la información adicional que solicita el Reglamento, en virtud de que el procedimiento establecido en el artículo 28 tiene como finalidad racionalizar las acciones de la autoridad y no permitir que se sancione a un sujeto obligado sin que haya tenido la oportunidad de desvirtuar la imputación particular de la autoridad. Además, la respuesta del partido y la persona moral involucrada es de suma relevancia para que la sub o sobrevaluación no se



determine exclusivamente a partir de un indicio ya que en la determinación de un precio hay innumerables variables del mercado que afectan el monto al que un proveedor está dispuesto a vender un bien o servicio y existen mercados en donde los precios varían considerablemente más que el 33.3% que señala el Reglamento.

En este sentido, a los sujetos obligados se les debe garantizar la oportunidad de presentar elementos relativos a la compra de los bienes en cuestión que consideren que puedan dar cuenta de la variación del precio pagado sin que hubiese subvaluación o sobrevaluación. A partir de estas variables, la UTF y el Consejo General pueden determinar si en efecto la varianza se justifica o no.

Los sujetos obligados podrían aportar pruebas, por ejemplo, de que los espectaculares que contrataron son más costosos que los que usó la UTF para calcular el valor razonable en virtud de que ellos los contrataron en una avenida con gran tránsito vehicular, mientras que los demás se encuentran en vías con poca circulación. Pero los sujetos obligados sólo están en posibilidades de una defensa de esta índole si cuentan con la información específica que supone el propio artículo 28 del Reglamento que se les notificará. En el caso de las personas morales involucradas, también podrían aportar otras pruebas que permitan explicar varianzas en los precios, incluyendo un historial de transacciones similares con el mismo precio. Pero en el caso del dictamen de la campaña extraordinaria de Colima, no recibieron notificación alguna las empresas. Pero al incumplir con el método previsto en el artículo 28 del Reglamento, la

UTF no permitió la defensa adecuada de los sujetos obligados ni permitió que el Consejo General contara con la evidencia necesaria para determinar que existió una sub o sobrevaluación.

## **2. Motivación deficiente de los criterios de valuación de la UTF**

Además de la objeción ya expresada en general a las conclusiones sobre precios fuera del rango razonable, estimo que hay fallas específicas dentro del propio método que la UTF y la mayoría de los Consejeros Electorales aprobaron.

### **a) Criterios homogéneos y comparables en la valuación de los precios**

El artículo 27 del Reglamento exige que la valuación de bienes y servicios se haga a partir de bienes que, efectivamente, sean comparables y homogéneos. Es decir, que compartan características clave que permiten su confrontación en todos los aspectos, excepto el precio.

En el dictamen de Colima, la UTF construyó matrices de precios para los bienes y servicios a los que imputó valores fuera del rango razonable que no eran ni homogéneos ni comparables. Por ejemplo, en el caso de los espectaculares elaboró una matriz con la totalidad de espectaculares reportados en Colima (353 en total), pero sin considerar si debía agruparlos de acorde a si estaban en vías con alto tránsito vehicular o las ciudades principales de la entidad, por ejemplo. En el caso de las conclusiones sobre publicidad en medios impresos, la UTF no consideró la distribución de los medios. Para los casos de la producción de spots de

radio y televisión no hay información de si en realidad son comparables los spots que utilizó para determinar el valor razonable.

#### **b) Utilización del precio promedio por proveedor para determinar la subvaluación**

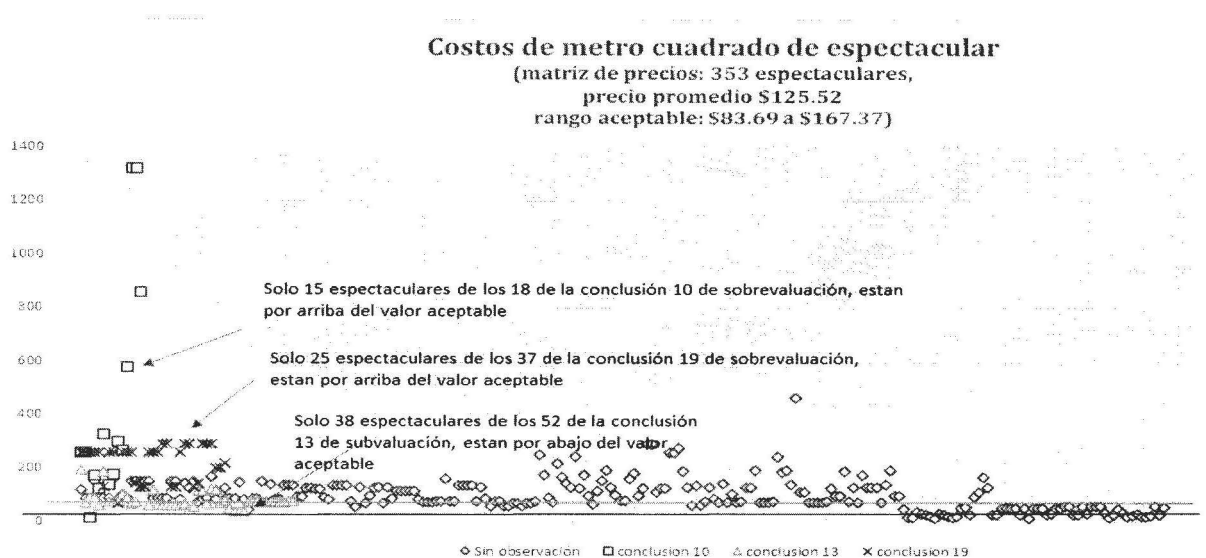
Una segunda objeción al método por el que se determina que existen sub y sobrevaluaciones es que el dictamen analiza los montos pagados por cada partido en promedio por proveedor y supone que existe un ilícito que es global en vez de analizar el supuesto ilícito de manera individual según el precio de cada bien. Es decir, la autoridad debía diferenciar y analizar los precios por los que se contrataron cada uno de los bienes en vez de considerar que, a partir del promedio de los costos pagados a cada proveedor, todas las operaciones estaban subvaluadas o sobrevaluadas.

En el caso de los espectaculares, por ejemplo, las cinco empresas con las que los partidos contrataron espectaculares supuestamente fuera del valor razonable proveyeron de 107 espectaculares de diferentes tamaños, en ubicaciones distintas, por un número de días variado y a precios diversos. Subsumir esta variedad en un promedio conlleva partir de una premisa falsa: que los espectaculares se contrataron en condiciones similares.

Si se analiza el monto pagado por cada espectacular, es evidente que hay anuncios considerados dentro del rango, que no fueron adquiridos a un valor razonable y, por el contrario, otros determinados como fuera de este rango que en realidad sí lo estaban. En

consecuencia se imponen sanciones sin la debida motivación y fundamentación. Si se analizan los costos por espectacular en vez de hacer los cálculos, agrupándolos por proveedor, sólo 78 de los 107 espectaculares que en el dictamen se consideran fuera de rango se podrían determinar sub o sobrevaluados. Como se aprecia en la Gráfica 1, hay múltiples espectaculares que no fueron observados, pero que se encuentran sobre el monto superior del valor razonable o por debajo del monto inferior (el valor razonable se representa por las líneas paralelas horizontales. Asimismo, varios espectaculares que sí fueron observados se encuentran dentro del rango de valor razonable.

**Gráfica 1. Análisis de espectaculares fuera de rango**



En conclusión, voté en contra de las conclusiones 13 y 14 del PAN, 7, 18, 19, 20 y 21 de la coalición conformada por los institutos políticos PRI, PVEM, PT y PNA, así como la

conclusión 10 de MC, relativas a la sub y sobrevaluación de bienes porque tengo la convicción de que se incumplió el método contenido en el Reglamento para determinar estos ilícitos. Como consecuencia de incumplir el método reglamentario, no se le dio las garantías procesales a los sujetos obligados, además de que se imponen sanciones a partir de evidencia insuficiente y sin probar clara y contundentemente que en efecto los sujetos fueron responsables de estos ilícitos.

**Ciudad de México, 07 de marzo de 2016**

A handwritten signature in black ink, appearing to read "B Nacif", written in a cursive style.

**Dr. Benito Nacif Hernández**

**Consejero Electoral**